ANUL II AUGUST 1925 No. 8

MONITORUL
Uniunei Oraşelor din România

Organ Oficial al Asociaţiei Comunelor Urbane

Apare lunar sub conducerea Biuroului Central al Uniunei Oraşelor

ABONAMENTUL
Pe an ; 240 Lei

REDACŢIA ŞI ADMINISTRAŢIA
la Secretariatul General al Primăriei Capitalei, Str. Sf. Vineri
— — Bucureşti — —

ABONAMENTUL
Pe an: 240 Lei

SUMARUL:

1). Circulară cu Ordinea de zi a Adunărei Generale de la Chişinău.
2). Regimul Municipâl în România în raport cu noua lege pentru unificarea administrativă.
3). Politica financiară a comunelor şi influenţa sa asupra problemei locuinţelor.
4). Marile aglomeraţiuni, probleme juridice şi administrative, rezultând din extensiunea comunelor vecine şi din încorporarea lor la centrele mari urbane.

D-sale

D-lui Primar al Oraşului .....

www.dacoromanica.ro

Domnule Primar,

In Monitorul No. 6 şi 7, ce vi s'a expediat la 24 Iulie 1925, s'a publicat şi convocarea prin care v'am comunicat, că a 3-a Adunare Generală a Oraşelor membre în Uniunea Oraşelor din România se va ţine anul acesta la Chişinău în zilele de 13, 14 şi 15 Septembrie a. c. şi v'am rugat să binevoiţi a ne aviza dăcă aveţi de propus vre-o chestiune pentru Ordinea de zi a desbaterilor, ce vor avea loc.

După propunerile ce s'au primit până în prezent, s'a întocmit în mod definitiv următoarea :

ORDINE DE ZI

Partea I-a

1) Darea de Seamă şi descărcarea Consiliului de Ad-ţie de gestiunea anului 1924—1925.
2) Bugetul Uniunei pe anul 1926.
3) Alegerea noului comitet al Uniunei în locul celui vechi, care a împlinit 3 ani de funcţionare.
4) Despre finanţele comunale.
5) Despre poliţia în comună.
6) Despre intensificarea activităţei Uniunei oraşelor.
7) Asupra unor taxe comunale.
8) Proclamarea de membri onorifici ai Uniunei Oraşelor române.
9) Diverse.

Partea II-a

a) Regimul municipal din România în raport cu noua lege pentru unificarea administrativă.
b) Politica financiară a comunelor şi influenţa sa asupra problemei locuinţelor.
c) Marele aglomeraţiuni (probleme juridice şi ad-tive rezultând din extensiunea comunelor vecine şi din încorporarea lor la centrele mari urbane.

Aceste ultime 3 chestiuni fac parte şi din Ordinea de zi a Congresului Internaţional al Oraşelor ce se va ţine la Paris.

*
* *

Repetăm şi cu această ocaziune că dată fiind aglomeraţiunea ce are oraşul Chişinău din cauza Expoziţiunei şi Târgului de mostre al Basarabiei, trebue să asigurăm din timp încartieruirea participanţilor la Adunarea Generală a Uniunei Oraşelor.

De aceia vă rugăm stăruitor a ne înştiinţa de urgenţă de numărul persoanelor ce vor participa la Congres, Oraşul Chişinău neputând garanta încartieruirea decât pentru cei anunţaţi până la maximum 5 Sept. a. c. prin biuroul central al nostru.

Tot cu această ocaziune reamintim oraşelor în restanţa cu plata taxelor să se pună neaparat la curent înainte de 5 Sept. a. c., când se va încheia şi imprima Darea de Seamă şi stabili oraşele ce pot candida şi vota la alegerea pentru noul comitet al Uniunei.

In vederea acestor alegeri delegaţii oraşelor se vor prezenta cu împuterniciri scrise conform art. 12 din statutele Uniunei Oraşelor şi cu arătarea numărului populaţiunei şi bugetului anual al oraşului.

Pentru orientarea D-v. vă comunicăm, că programul după care se va desfăşura lucrările Congresului, întocmit de acord cu primăria oraşului Chişinău va fi următorul :

1) Sâmbătă 12 Sept. sosirea şi primirea delegaţilor oraşelor la Chişinău.

www.dacoromanica.ro

Restul disponibil al zilei se va utiliza pentru vizitarea Expoziţiei şi Târgului de mostre.

2) Duminică 13 Sept. ora 9 jum. deschiderea Congresului: prima şedinţă dela $9^1/_2$ — 1 şi a doua şedinţă dela ora 4—7 p. m.

3) Luni 14 Sept. alte două şedinţe cu acelaş orariu.

Seara banchetulo ferit de Primăria oraşului Chişinău.

4) Marţi 15 Sept. vizitarea oraşului şi a împrejurimilor, iar la ora 5 plecarea din Chişinău.

In aşteptarea răspunsului D v. urgent, vă rugăm a primi asigurarea celor mai cordiale şi colegiale sentimente.

Preşedintele Uniunei Oraşelor
Primarul Capitalei *Dr. I. COSTINESCU*

Secretar Geueral, *I. Roban*

Extras din Statutele Uniunei Oraşelor din România

Art. 8. — Membrii activi sunt obligaţi să plătească anual (în luna I a a fiecărui an bugetar) următoarele taxe de membru: oraşele având mai puţin de 5000 locuitori 500 lei, având 5000—10000 locuitori 1000 lei, oraşele cu 10 — 20000 locuitori 2500 lei, acelea cari au 20000 — 50000 locuitori 5000 lei, acelea cu 50—100000 locuitori 10000 lei, iar în fine oraşele cu peste 100.000 locuitori vor plăti 25.000 lei.

La stabilirea acestor taxe precum şi în cazul art. 12, este dătător de măsură numărul ultim al populaţiunei, publicat de către Oficiul Statistic.

Membrii onorifici nu plătesc taxa de membru.

Membrii donatori plătesc taxa prevăzută la art. 5.

Art. 12. — Membrii activi (oraşele) participă la Adunarea Generală prin delegaţii lor şi anume în modu următor:

Oraşele având mai puţin de 20.0000 locuitori, cu 1 delegat, oraşele având 20 — 50 000 locuitori cu 2 delegaţi, iar oraşele având peste 50.000 locuitori cu 3 delegaţi şi în fine Capitala cu 4 delegaţi.

Delegaţii vor fi aleşi la invitarea biurouiui, de către consiliile orăşăneşti, respective de către corpurile reprezentative ale oraşelor.

Delegat poate fi ales oricare cetăţean al oraşului, însă cel puţin un delegat va fi primarul, ajutorul sau alt funcţionar orăşănesc.

Fiecare delegat are un vot, care se poate exercita numai personal.

A treia chestiune din ordinea de zi a congresului internaţional al oraşelor ce se va ţine la Paris între 28 Septembrie — 4 Octombrie 1925

Regimul municipal în România

Uniunea Oraşelor din România, fondată abia la 11 lunie 1922, este încă în plină organizare, deoarece ea cuprinde pe lângă oraşele din vechiul regat care s'au condus în mod unitar de o singură lege de organizare a comunelor urbane şi o mare majoritate din oraşele teritoriilor alipite în urma marelui răsboi european, oraşe care s'au condus după vechile legiuiri ale dispărutelor imperii: Austro-Ungaria şi Rusia.

Deşi putem afirma cu tărie că unitatea sufletească şi economică a românilor din toate unghiurile, astăzi uniţi sub un singur sceptru este deja cimentată pentru vecie, totuşi varietatea legilor ce au condus comunele formează încă o deosebire de concepţie în administrarea oraşelor.

Parlamentul actual al ţării româneşti în grija unificării administrative a votat în legislaţiunea din 1925, o nouă lege pentru unificarea administrativă, care a fost promulgată de M. S. Regele în ziua de 13 Iunie 1925, după care o comisiune specială a fost instituită în vederea luării măsurilor de aplicare cât mai neîntârziată a acestei legi.

Trecând dar prin această perioadă de transformare şi în aşteptarea legii de mai sus, Uniunea O aşelor din România n'a putut studia-şi întocmi mai din timp dările de seamă asupra punctelor prevăzute a se discuta la Paris în al III lea congres internaţional al oraşelor.

După principiile călăuzitoare ale nouei legi pentru unificarea ad-tivă, vom trata acum în cele ce armează chestiunea a III-a şi anume „Regimul Municipal din România, urmărind în răspunsul nostru pas cu pas schema întrebărilor formulate de raportorul general a acestei chestiuni.

www.dacoromanica.ro

I. LIMITELE DE AUTONOMIE COMUNALA

Legea pentru unificarea administrativă împarte ţara românească în judeţe: judeţele în circumscripţii denumite plăşi şi aceste din urmă în comune.

La rândul lor comunele sunt împărţite în două categorii şi anume: rurale şi urbane. Comunele rurale sunt alcătuite din unul sau mai multe sate; iar cele urbane declarate astfel prin lege, pe baza importanţei de aglomeraţiune, sunt unele reşedinţe de judeţ şi altele nereşedinţe.

Comunele urbane reprezentând aglomeraţiuni mai importante şi întinderi mai însemnate, pot fi împărţite în vederea înlesnirei administraţiei lor cum şi a înlesnirei controlului aplicărei legilor şi regulamentelor, în sectoare. Comunele urbane reşedinţe de judeţ, cari prin numărul locuitorilor cum şi prin importanţa economică şi culturală au o mai mare înrâurire asupra desvoltărei generale a statului, vor fi declarate prin lege specială de municipii.

Toate subîmpărţirile administrative mai sus arătate se bucură de o anumită autonomie, limitată în cadrul prevăzut de legea pentru unificarea administrativă.

Ad. 1. a. Comunele au deplină capacitate numai pentru administraraa intereselor locale, putând lua orice iniţiative în limita legilor.

Administrarea intereselor locale se face prin consilii comunale compuse din consilieri aleşi, consilieri de drept şi femei cooptate.

Aceste consilii îndeplinesc însă şi măsurile de interes general ordonate de autoritatea centrală.

In capul administraţiei comunale stă primarul, care execută hotărârile consiliului şi a delegaţiunei permanente aleasă din sânul consiliului, pentru rezolvarea lucrărilor lăsate de lege în competinţa acestei delegaţiuni.

După economia nouei legi pentru unificarea administrativă se stabileşte deci în administrarea comunelor o autonomie limitată, iar peste această limită actele de administraţiune comunală sunt supuse unei aprobări superioare.

Ad. 1. b. Pentru actele de administraţiune comunală lăsate în deplină autonomie comunelor s'a rezervat prin lege autorităţei tutelare garanţii de ordin administrativ, aceasta putând anula din oficiu sau după cererea părţilor interesate toate încheierile consiliului şi ale delegaţiunei permanente străine de căderea lor, contrarii legilor şi regulamentelor sau ordinei şi siguranţei statului.

Deasemenea autoritatea tutelară este îndreptăţită de lege de a aplica în cazuri anume prevăzute şi măsuri disciplinare de dizolvare a consiliilor, cum şi de a cere prin justiţie aplicare de sancţiuni penale şi urmărirea despăgubirilor contra acelor administratori care se fac vinovaţi de depăşire a cadrului atribuţiunilor lor.

Părţilor lezate de actele administraţiunilor comunale le este rezervată şi o garanţie juridicţională, ele putând cere prin justiţie anularea actelor ilegale care le au produs daune.

Ad. 1. c. Garanţiile arătate mai sus sunt acelea pe care le cere şi doctrina dreptului administrativ în România. Conducătorii oraş lor prin Uniune, au cerut cât mai multă autonomie şi au şi obţinut unele revendicări.

Ad. 1. d. In ceeace priveşte lucrările pentru care autonomia incetează şi cari pentru valabilitatea lor au nevoie de o aprobare superioară, controlul statului asupra comunelor este mai ales un control de legalitate a formei; controlul obiectului deciziunei şi executarea ei fiind rezervate primarului şi delegaţiunei permanente imediat după dobândirea aprobărei.

Primul control este exercitat de către prefect care controlează administraţia tuturor comunelor din judeţul său afară de municipii, unde acest control este exercitat de către Ministerul de Interne care îndrumează şi coordonează activitatea comunelor şi a judeţelor armonizând-o cu interesele generale ale statului.

Ministrul de Interne este ajutat în efectuarea acestui control de un consiliu superior administrativ.

Formele sub care se exercită controlul constau în examinarea legalităţei deliberaţiunilor şi în modul de executare a lor.

Deliberaţiunile nelegale pot fi anulate de autoritatea de control, iar cele puse în executare neregulată pot fi nu numai anulate dar şi urmato de despăgubiri băneşti pentru cei vătămaţi şi sancţiuni penale pentru cei ce au depăşit atribuţiunile lor legale.

In contra măsurilor de anulare luate de primul control se poate face apel la al doilea organ de control care este ţinut a judeca în termen scurt cazurile ce i se deferă. Acest al doilea organ este Ministerul de Interne luând avizul obligator al consiliului superior administrativ.

II. ATRIBUŢIUNILE STATULUI ŞI ALE PUTERILOR LOCALE

Ad. 2. a. Prin legea de unificare administrativă sunt fixate toate serviciile ce pot fi girate de către puterile locale.

Ad. 2. b. Art. 51 din legea pentru unificarea administrativă fixează în general chestiunile care sunt de interes local şi asupra cărora consiliile comunale sunt datoare a se rosti, iar art. 54 fixează chestiunile care sunt lăsate în atribuţiunile delegaţiunei permanente. Pentru a se cunoaşte sfera activităţei puterei locale comunale enumerăm aci mai jos chestiunile enumărate de interes pur local.

a) Chestiunile privitoare la învăţământul primar şi elementar profesional.

b) Chestiunile privitoare la cult.

www.dacoromanica.ro

c) Chestiunile privitoare la sănătatea publică şi anume: clădirea, întreţinerea şi supravegherea ad-tivă a spitalelor comunale, dispensariilor, infirmeriilor şi azilurilor de săraci, infirmi, copii găsiţi, orfani etc.

d) Chestiunile privitoare la creşterea vitelor şi medicină veterinara.

e) Construirea şi întreţinerea străzilor şi a tuturor căilor de comunicaţie din comună şi în genere orice lucrare publică de interes local.

f) Chestiunile privitoare la edilitate; construcţiuni de clădiri publice şi particulare, deschideri de drumuri, pieţe, alimentare cu apă, canal, iluminat, sistematizarea comunei, înlesnirea circulaţiei pe drumuri şi orice mijloace de comunicaţie.

g) Măsuri pentru protecţiunea peisajelor, apărarea monumentelor şi obiectelor de artă, înfiinţare de muzee regionale.

h) Măsuri privitoare la educaţia cetăţenească, şcoli de adulţi, desvoltarea şi sprijinarea educaţiunii fizice.

i) Chestiuni privitoare la îndrumarea şi încurajarea agriculturei, comerţului, industriei şi meseriilor.

j) Inlesnirea aprovizionărei populaţiunei cu articole de prima necesitate, precum şi măsuri pentru normalizarea şi controlul preţurilor acestor articole.

k) Alcătuirea bugetului de venituri şi cheltueli.

l) Crearea veniturilor de orice natură, aşezarea şi perceperea taxelor, cotizaţiunilor şi impozitelor.

m) Chestiuni privitoare la împrumuturi.

n) Cercetarea mânuitorilor de fonduri comunale şi controlul aplicărei bugetelor.

o) Crearea şi supravegherea bunului mers al instituţiunilor de binefacere şi asistenţă socială.

p) Chestiuni privitoare la intentări de procese, înstrăinări, schimburi confecţionări, primiri de daruri şi legate, tranzacţiuni etc.

r) Chestiuni privitoare la alipiri, deslipiri de sate şi comune, schimbări de reşedinţă, transformări ale comunelor rurale şi urbane sau vice-versa şi în genere orice modificări teritoriale.

s) Măsuri privitoare la poliţia drumurilor, a stradelor, a spectacolelor, moravurilor şi a poliţiei comunale.

t) Intocmirea de regulamente relative la edititate, la higienă, salubritate, la taxe şi venituri, precum şi la organizarea diferitelor servicii comunale.

u) Cooperarea împreună cu statul şi cu judeţele la lucrări şi întreprinderi de interes obştesc, care pot fi însă de folos local.

v) Dreptul de a conferi cetăţenia de onoare acelor persoane care şi au câştigat merite deosebite prin servicii de seamă aduse Comunei.

x) Dreptul de a se adresa autorităţilor superioare reclamaţiuni sau memorii relative la îmbunătăţiri sau modificări ce ar socoti să se facă în diferite legi şi regulamente în interesul localităţei.

O parte din rezolvarea acestor chestiuni se rezervă după art. 54, delegaţiunei permanente.

Deliberările consiliilor sunt în general executorii prin ele însăşi dela data lor afară de acelea pentru cari se cere o aprobare specială superioară. Termenul de 10 zile arătat mai sus este lăsat pentrn ca cetăţenii sau contribuabilii să-şi poată formula eventuale contestaţiuni în cazul că se simt legaţi.

. Incheierile delegaţiunei permanente referitoare la actele de gestiune, sunt executabile imediat.

In sfera serviciilor care comportă o aprobare superioară şi anume a prefectului şi delegaţiunei permanente judeţene pentru oraşe şi a ministerului de interne cu avizul consiliului superior administrativ pentru municipii, intră următoarele:

1. Aprobarea licitaţiunilor pentru vânzări, arendări şi închirieri dela a zecea parte în sus din veniturile ordinare anuale.

2. Cedări gratuite, schimburi, tranzacţiuni, cumpărări, compromise când valoarea este mai mare de a două zecea parte din veniturile anuale ordinare.

3. Intreprinderile comunale cu caracter economic ce depăşesc o pătrime din venitul ordinar al bugetului respectiv.

4. Incheierile privitoare la buget, cum şi la modificarea lui.

5. Regulamentele de alinieri, de higienă şi salubritate, de fixare de venituri şi înfiinţări de taxe şi de poliţie comunală.

III. AUTONOMIA FINANCIARA

Ad. 3. a. O autonomie financiară comunală propriu zisă nu există.

Ad. 3. b. Finanţele comunelor se administrează după dispoziţiunile legei de comptabilitate publică, aplicabile tuturor instituţiunilor de stat.

Veniturile şi cheltuelile comunelor sunt stabilite pentru fiecare an financiar prin bugetele respective. Comunele sunt autorizate prin lege, ca pentru acoperirea cheltuelilor şi a trebuinţelor locale să perceapă taxe, cotizaţiuni, impozite directe şi indirecte, precum şi să ceară prestaţiunile în natură.

Taxele se percep pentru orice serviciu public a cărui întreţinere nu se poate face din veniturile ordinare obişnuite.

Cotizaţiunile sunt taxe pentru întreţinerea şi creiarea de îmbunătăţiri extraordinare, folosind mai mult unei categorii de cetăţeni, adică trag în special foloase din serviciul sau îmbunătăţirea adusă.

Comunele nu pot percepe impozite directe şi indirecte decât în cadrul legei generale de impunere votată de corpurile legiuitoare.

Toate deliberările consiliilor comunale privitoare la aşezări şi perceperi de taxe trebuesc supuse aprobărei

www.dacoromanica.ro

ministerului de interne, care ia şi avizul consiliului superior administrativ.

Materiilor şi veniturilor impozabile impuse de stat, comunele nu le pot adăuga cote sau zecimi adiţionale decât în cadrul legilor de impunere.

Ad. 3. c. Constatarea impunerii şi perceperea impozitelor care folosesc în acelaş timp şi statului şi judeţului, se face de comună cu colaborarea acestora. Perceperea taxelor pur comunale şi a celor pentru servicii prestate de Comună, se face direct de comune prin servicii speciale de încasare.

IV. CONTROLUL STATULUI ASUPRA CHELTUELILOR

Ad. 4. a. Cheltuelile comunelor sunt supuse controlului statului.

Ad. 4. b. Acest control se exercită prin Inalta Curte de Conturi, organ special pentru verificarea şi cercetarea conturilor, care se face în conformitate cu legea asupra comptabilităţei publice.

Curtea de conturi n'are nici un reprezentant al comunei şi ea exercită un control atât al delegaţiei formate cât şi a valorei intrinsece.

In urma verificărilor făcute de această instanţă de control, ea dă hotărâri definitive de aprobare şi descărcare; iar sumele cheltuite în mod nejustificat şi peste previziunile legilor, sunt puse în sarcina acelora cari şi-au depăşit atribuţiunile şi au înfrânt regulele de comptabilitate publică.

Pe baza hotărârei curţei de conturi sumele nereglementar cheltuite pot fi puse în sarcina ordonatorilor şi urmărite pentru încasare. Deasemenea aceştia pot fi daţi judecăţei pentru malversaţiuni, fiind pasibili şi de sancţiuni penale.

V. FINANŢAREA COMUNELOR DE CATRE STAT

Ad. 5. a. Pentru ca oraşele să poată executa diverse lucrări edilitare, care în nici un caz nu pot fi acoperite de veniturile ordinare, comunele sunt autorizate a contracta împrumuturi dela instituţia de stat denumită Casa Creditului judeţean şi comunal, cum şi la alte instituţiuni publice sau particulare.

Ad. 5. b. Imprumuturile ce se pot contracta de Comună trebue să fie destinate numai pentru îmbunătăţiri edilitare.

Deliberările referitoare la contractări de împrumuturi trebuesc să precizeze şi mijloacele pentru plata procentelor şi amortizărilor, alocându-se în buget suma necesară, fără a se atinge alocaţiile reclamate de funcţionarea serviciilor obligatorii.

Imprumuturile cari depăşesc a 5 a parte din veniturile ordinare se vor face cu aprobarea consiliului de miniştri, pe baza avizului consiliului superior administrativ.

VI. REGLEMENTAREA STATUTULUI JURIDIC AL FUNCŢIONARILOR COMUNALI

Ad. 6. a. Reglementarea statutului juridic al funcţionarilor comunali este făcută de stat atât prin legea pentru unificarea administrativă cât şi prin legea pentru statutul funcţionarilor publici.

Ad. 6. b. Reglementarea se referă atât la condiţiunile de admisibilitate în functiuni cât şi la modalitatea dobândirei definitivatului şi stabilităţei.

Numirile funcţionarilor comunali se fac de către administraţia comunală, afară de medici, iar salariile tuturor sunt plătite din bugetele comunelor.

Asupra salariilor se percepe o taxă de 10% la fondul de pensiuni, cum şi o taxă către stat variind dela 4—8%. Toate aceste reţineri se varsă de comună la casa statului.

Prin legea generală de pensiuni, funcţionarii comunali sunt asiguraţi de aceleaşi drepturi de funcţionare, ca şi funcţionarii statului.

VII. ENTITAŢILE INTERMEDIARE INTRE STAT ŞI COMUNA

Ad. 7. a. După cum am arătat încă dela început cu ocazia subdiviziunei administrative, între stat şi comună există ca entităţi intermediare: prefectul care este ajutat de un sub prefect.

Prefectul este representantul autorităţei centrale învestit cu puterea de controlare a administraţiei comunale din tot judeţul afară de aceea a municipiilor care sunt sub directul control al ministerului de interne.

Ad. 7. b. In capitolul II tratând despre atribuţiunile statului şi al puterilor locale, s'a arătat raportul ce există între aceste entităţi şi comune şi modul cum este reglementată funcţionarea lor.

VIII. ASOCIAŢIUNEA COMUNELOR

Ad. 8. a. Legea pentru unificarea administrativă în cadrul căreia s'a răspuns la toate chestiunile de mai sus, prevede şi putinţa de asociare a comunelor fie între ele, fie cu judeţe şi cu statul pentru scopuri bine determinate ca să execute, să creeze sau să întreţie lucrări şi instituţiuni care sunt de folos local sau regional din punct de vedere sanitar, economic, cultural sau al lucrărilor publice.

Ad. 8. b. Formarea asociaţiunilor de comune în cadrul prevăzut de legea administrativă, se hotărăşte prin încheerea consiliilor comunelor respective care trebuesc ca să arate în mod precis scopul, durata, mijloacele financiare pentru realizarea obiectului asociaţiunei, aportul ce aduce fiecare, modul de administrare şi de lichidare, sediul şi proectul de statut. Fiecare comună deleagă câte doui membri care împreună cu primarul formează adunarea generala.

www.dacoromanica.ro

Aceasta îşi alege un consiliu de administraţie şi votează statutele. După îndeplinirea acestor formalităţi autoritatea superioară de control dă autorizare de funcţionare.

Ad. 8. c. Asociaţiunile de comune astfel constituite funcţionează ca persoane juridice capabile de a primi donaţiuni, legate, subvenţii cum şi de a contracta împrumuturi pentru îndeplinirea scopului ce urmăreşte, însă cu aprobarea ministerului de interne care se dă pe baza avizului consiliului superior administrativ.

Trebue să notăm că asemenea asociaţiuni sunt cu totul alte organe decât „Uniunea oraşelor din România" care după cum am arătat a fost constituită înainte de legea pentru unificarea administrativă şi care ca toate uniunile de oraşe similare din alte ţări au de scop apărarea, sprijinirea şi reprezentarea intereselor administrative, materiale şi morale ale oraşelor; mutualitatea în operile de gospodărie, cultură şi asistenţă socială; ridicarea nivelului administraţiei; desvoltarea ştiinţei şi utilizarea experienţelor practice în folosul oraşelor.

Secretarul general al Uniunei
I. ROBAN

Politica funciară a comunelor

şi influenţa ei asupra problemei locuinţei

O altă importantă chestiune ce va fi supusă discuţiunilor din „Congresul Internaţional al Oraşelor" ce se va ţine la Paris în toamna anului 1925, este aceia a „*Politicei funciare a comunelor şi influenţei ei asupra problemei locuinţei*", raportor general fiind *D. M. P. Drooglever-Fortuyn*, Consilier comunal al oraşului Haga. D-sa pentru sistematizarea studiului situaţiei din diferite ţări a elaborat un chestionar director, care ne va călăuzi în relaţiunile ce dăm mai jos.

1. In România, vechiul regat, nu există până acum legiferată în mod special o politică funciară a comunelor, în deosebi cu o influenţă *activă şi directă* asupra problemei locuinţei. In mod generic, «*legea de organizare a comunelor urbane* din 1894, la capitolul «administraţiunea şi finanţele comunei» are câteva articole *privitoare bunurilor comunale*, însă rezultând din ele mai mult *conservarea şi exploarea* din punct de vedere financiar a bunurilor imobiliare, iar nu preocuparea ca să influenţeze problema locuinţei prin măsurile ce le ia. Aceleaş observaţiuni avem de făcut şi cu privire la comunele rurale cu legea de organizare a lor din 1903.

Afară de această politică funciară de conservare a bunurilor comunale, politică în genere tutelară a Statului, alte legiuiri stabilesc o *politică fiscală* asupra proprietăţilor în genere (rurale ori urbane, clădite şi neclădite) cari în mod indirect au avut oarecare repercuţiune asupra problemei locuinţelor. Astfel putem cita: a) *legea asupra impositului funciar din 1885*, cu diversele ei modificări, din care rezultă că proprietăţile clădite sunt mai greu impuse ca cele neclădite: b) *legea pentru scutirea de impozite a imobilelor urbane rămase neînchiriate* din 1902, care de fapt reduce numai parţial impozitul în anumite condiţiuni; c) *legea pentru scutirea impozitelor la imobilele urbane cu* un venit până la 300 lei din 1912, însă numai pentru proprietarii de imobile la care totalul veniturilor nu trec de 300 lei anual; d) legea din 1910 specială pentru oraşul Bucureşti, *care reduce impozitele pentru* imobilele *recl*ădite *pentru alinierea Căei Victoriei*, până la 1917 şi care este asemenea o lege de avantaje fiscale pentru încurajarea clădirilor pe această stradă; e) *legea din 1890 pentru scutirea de impozite pe 15 ani a clădirilor executate în staţiunile balneare* (*Călimăneşti*, Lacul Sărat şi Govora); f) legea din 1910 *pentru înfiinţarea Societăţei Comunale de Locuinţe Eftine din Bucureşti* care scuteşte parţial sau total de impozite, terenurile şi clădirile executate de societate. Această lege constitue cea mai importantă acţiune în materie de locuinţe şi ne vom ocupa de ea mai jos; g) în fine *legea din 1921 pentru încurajarea construcţiilor* care asemenea are prevederi fiscale de scutire de impozite cu anumite termene.

O lege care să urmărească şi *o politică comunală de creaţiuni de avere funciară* comunală de achiziţiune de bunuri imobiliare, fără a indica însă lămurit influenţa ce urmăreşte asupra chestiunei loçuinţei, nu s'a elaborat de cât pentru oraşul Bucureşti şi anume „*legea de mărginire a oraşului Bucureşti din 1894*" care însă

www.dacoromanica.ro

fiind slab aplicată nu a dat roade însemnate. Un rezultat mai apreciabil a dat legea «*Societăţei Comunale de Locuinţe Eftine*» din 1910, care a urmărit cointeresarea comunei Bucureşti cu capitalul particular în vederea unei politici funciare mai precizată în ce priveşte influenţa asupra problemei locuinţei în deosebi în Capitala regatului deşi după războiu activitatea societăţei s'a lărgit şi în afară de Capitală. Legea *de împroprietărire urbană* din 1921 nu emană dela comune, şi deşi ar putea fi considerată ca o măsură de politică funciară Comunală, este aşa de incomplect concepută şi executată, în cât o considerăm ca un accident.

2. Aceste legiuiri cu excepţie legea pentru locuinţe eftine mai sus citată, după cât vedem, nu urmărea un program unitar şi nu au un caracter general, mai ales, nu sunt emanaţiune a politicei funciare urmărită de comune în vederea ameliorărei crizei de locuinţe. Nici chiar legea proprietarilor, cu caracter de favorizare a proprietăţei clădite, nu a fost o emanaţiune a politicei funciare a comunelor, ci a statului.

In celelalte provinei revenite la România după războiu, legiuirele au fost diferite, şi de aceia *legea de unificare şi reorganizarea administrativă* votată de corpurile legiuitoare în sesiunea 1925, caută a remedia aceste inconveniente, ca şi *legile de unificare şi reorganizare fiscală* din 1922, fără însă ca prin aceasta să se urmărească o politică comunală specific funciară şi în raport strâns cu locuinţa. Este imposibil însă ca în viitor să nu se complecteze legiuirea şi în această direcţiune.

3. *a)* Putem afirma însă că, faţă de legiuirile şi organizaţiile acum în fiinţă, în diversele provincii ale ţărei, pe lângă oraşul Bucureşti, unde există o societate comunală de locuinţe eftine, sunt oraşe în Transilvania, precum Timişoara, Târgul-Mureş, etc. cari au dus o politică funciară mai pronunţată, exploatând înşi-le terenurile, proprii sau cele achiziţionate, adică construind locuinţe, fie colective, fie familiale, sau vânzând terenuri la particulari în scop de a construi pe ele locuinţe în termen scurt. Exploatări însă exclusiv comunale nu există în nici un oraş din România, particularii putând să-şi întrebuinţeze proprietăţile lor urbane. Rezultatele obţinute de unele din oraşele din Transilvania sunt destul de favorabile. In vechiul regat însă, cele mai multe comune nu au căutat să exploateze bunurile lor imobiliare în vederea construcţiilor, nici direct, nici indirect, decât cu câteva excepţii, precum oraşele Bucureşti, Constanţa.

In oraşul Bucureşti, observându-se o pronunţată criza de locuinţe, mai ales din cele eftine, şi un mare număr de locuinţe insalubre, s'a legiferat în 1910 prin stăruinţa şi colaborarea d-lui *Dr. I. Costinescu*, actualul preşedinte al Uniunei Oraşelor din România, constituirea şi activitatea Societăţei Comunale de Locuinţe Eftine. In limita capitalului ce şi-a putut procura pe calea emisiunei de obligaţiuni şi a subscripţiei de către Primăria Capitalei, această societate a putut ajunge la finele anului 1924 să aibă următoarea activitate recapitulativă:

Capitalul social la finele 1924, lei 50.000.000.

Capitalul deplin vărsat, finele 1914, lei 40.000.000

Avere în imobile (clădite şi neclădite) finele 1924, lei 110 900 000, din care în terenuri 8.900 000 lei, iar în clădiri 102.000.000 lei.

De fapt valoarea e mult mai mare, căci 22.000.000 lei din sumele de mai sus este valoarea aur la clădiri şi 3 milioane lei sunt valoare aur la terenuri.

Suprafaţa totală a terenului achiziţionat de societate în Bucureşti, dela înfiinţare şi până la finele 1924, este de 1.605.000 m. p.

Valoarea totală a clădirilor executate până la finele anului 1924 pe contul societăţei, instutiţiilor publice şi particularilor, este de lei 1 miliard lei valută actuală.

Numărul de familii pentru care s'a făcut case este 1654.

3 *b)* Oraşul Bucureşti a urmărit construcţia proprietăţilor ce poseda, fie vânzând loturi la particulari, cari erau obligaţi să construiască (cazul typ cu lotizările din jurul Parcului Ioanid din Bucureşti sau cu legea de împroprietărire din 1921), fie după, cum am văzut, prin intermediul soc. comunale de locuinţe eftine, care construeşte şi pe proprietăţiie achiziţionate de societate direct dela proprietari. Rezultatele au fost şi rămân însă slabe, din cauză că la noi nu terenurile sunt cele ce lipsesc, ci capitalul public şi particular efectiv pentru construcţii, cari în limitele disponibiliului nu poate da naştere la o producţie importantă de locuinţe, mai ales cu chirie redusă. Creditul Funciar Urban trebue reorganizat pentru a fi mai eficace problemului locuinţei şi în acest scop Statul trebue să intervină. Nici legea de împroprietărire urbană din 1921 nu poate da rezultate în materie de locuinţe care să merite o atenţie deosibită, fiindcă nu s'a ocupat de loc de capitalul de construcţie.

3. *c)* Majoritatea comunelor însă lasă exploatarea terenurilor pentru edificarea locuinţelor exclusiv pe seama particularilor, eari au construit în măsura rentabilităţei ce clădirile le puteau oferi

www.dacoromanica.ro

în oraşul respectiv, şi în măsura capitalului de cari au putut dispune.

4. Oricare ar fi modul de punere în valoare a terenurilor proprietate a comunelor, *modul de achiziţionare* a acestora se face potrivit legei de organizare a comunelor: *a)* prin cumpărături prin bună învoială. *(legea de mărginire a oraşului Bucureşti* din 1894 impune chiar, comunei Bucureşti ca în fiecare an să cumpere pentru minimum 50.000 lei anual terenuri la periferia oraşului); *b)* pe cale de expropriere pe baza planurilor de alinieri de străzi, pieţe, parcuri, în genere exproprieri de terenuri cari au altă destinaţie decât aceia de a fi construite; *c)* pe baza planurilor de amenajare (sistematizare) a comunelor, acolo unde asemenea planuri există, însă terenurile expropriate asemenea nu au în genere destinaţia a fi clădite cu locuinţe; *d)* în fine, special la oraşul Bucureşti, pe baza legei din 1895 a *Casei Lucrărilor Oraşului Bucureşti* care dă dreptul comunei a face exproprieri totale la proprietăţile atinse prin deschiderea unei strade sau pieţe nouă) surplusul de teren putând fi afectat şi la construcţia de locuinţe.

După câte se vede, metoda exproprierei (afară cazul oraşului Bucureşti, şi aci încă în măsură de nu constitue o politică funciară de achiziţionare de terenuri în vederea unei politici a locuinţelor. Dar chiar acolo unde s'ar fi putut imagina pe cale indirectă o asemenea politică (cazul special al Bucureştiului) inconvenientele financiare erau atât de mari, încât această posibilitate nu a putut fi ridicată la rangul de sistem. Anume, preţurile stabilite de justiţie a fi plătite expropriaţilor pentru fondurile lor, întrecând totdeauna cu mult preţurile comerciale, comuna nu a căutat a face uz pe o scară prea mare de dreptul de expropriere pentru a urmări o politică funciară, ci s'a mărginit la stricta necesitate.

5. Aceste sisteme prezentau unele inconveniente. Oraşele nu puteau totdeauna să-şi procure prin bună învoială terenurile necesare edificiilor şi instalaţiilor publice, şi dacă nevoia era inexorabilă, comunele trebuiau să cedeze exigenţelor nemăsurate ale proprietarilor interesaţi. Cu ocazia modificărei constituţiei din 1922 s'a dat posibilitate exproprierei de terenuri şi în acest scop, rămânând ca detaliile să se regulamenteze prin legea de expropriere ce se va revizui.

Totuşi prin *noua lege de organizare administrativă* din 1925 s'a anticipat asupra acestui punct al legei de expropriere, obligându-se comunele să alcătuiască planurile de amenajare comunală şi să prevadă terenurile necesare pentru nevoile comunale, locuinţe eftine, etc., fără însă a se specifica asupra modului de achiziţionare a terenurilor particulare, decât că *„se pot face şi exproprieri"*, *xi pe Zone po-trive legi de expropiere„* cari după câte am arătat, cea veche nu conţine asemenea prevedere şi deci nu are aplicare, iar cea nouă nu este încă proectată (art. 76 din *„legea pentru unificarea administrativă"*).

6. Cu toată această lipsă de politică funciară din trecut a comunelor şi mai ales în vechiul regat, totuşi mai ales pe cale de donaţiuni, legături testamentare, etc. unele comune au putut avea până astăzi suprafeţe însemnate susceptibile a fi convertite în terenuri de construit. Mai ales în oraşele Transylvaniei, această proprietate a oraşelor este mai importantă, ele posedând adeseaori moşii întregi la marginea comunei şi chiar păduri de sute de hectare, cari la unele din aceste oraşe, dădeau posibilitatea a păstra extensiunea oraşelor în mâinele administraţiilor comuuale. Cifre precise nu putem furniza cu privire la procentul unor asemenea proprietăţi comunale în raport cu poziţia lor, cu suprafaţa oraşului sau cu suprafaţa construită a oraşului, şi nici asupra întinderei proprietăţilor particulare care pot servi pentru noui clădiri, deoarece ne lipsesc asemenea statistici. Prin legea reformei agrare multe asemenea moşii comunale au fost expropriate pentru împroprietărirea agricultorilor. Din informaţiile culese pe cale particulară, putem cita câteva oraşe din Transilvania, bogate pe la 1922 în terenuri comunale, astfel: *Bistritza* din 5560 hectare, 840 hectare sunt comunale (pădure); *Brasov* din 29.629 hectare, 10065 hectare sunt păduri comunale; *Cluj* din 16.300 hectare, 2000 hectare sunt comunale din care c'am 1000 sunt în raza oraşului; *Deva* din 3500 hectare, 740 hectare sunt comunale, din care 400 pădure; *Sibiu* din 4460 hectare 930 hectare sunt pădure comunală, etc.

Cam în aceiaş situaţie se găsesc şi oraşele din Bucovina. In *Basarabia* găsim: *Chişinău* cu 4770 hectare suprafaţa totală din care 3050 hectare moşia comunei; *Cetatea-Albă* cu o suprafaţă totală de 2079 hectare din care 605 hectare comunale; *Hotin* 3447 hectare din care 1950 comunale. Şi în vechlul regat există oraşe cu proprietăţi comunale importante, şi citâm: Turnu-Severin, Focşani, Fălticeni, Slatina, Drăgăşani, Huşi. Sunt însă şi oraşe, în toate provinciile ţărei, în care proprietatea comunei este foarte redusă. Citâm: Bucureşti, Tecuci, Oltnei, Băiţi, Storojineţ, Alba-Iulia, ş. a. In Bucureşti dacă s'ar fi lotizat toate terenurile comunale, mai înainte de punerea în aplicare a legei de împroprietărire din 1921, s'ar fi obţinut circa 1500 loturi de suprafaţe medii de 300 m.p.; după aplicarea acestei legi pro-

www.dacoromanica.ro

prietatea comunei s'a redus cu o proporţie de 70%.

Relativ la proprietăţile particulare putem spune că ele există în cantitate foarte importantă în stare a fi clădite. In Bucureşti, de exemplu, mai este teren pentru a dubla cel puţin populaţia actuală, fără ca densitatea medie a locuitorilor să treacă de circa 250 locuitori la hectar. De altfel mai în toate oraşele ţărei găsim această situaţie.

7. Pentru a se putea dispune de date precise ar fi trebuit organizate statistici comunale şi servicii comunale de politică funciară comunală, ceeace nu există încă. In 1920 se crease în Ministerul de Industrie o direcţiune technică care ar fi avut şi acest rol însă s'a desfiinţat prin bugetul din 1922, astfel că actualmente nici statul, nic comunele nu au organizaţiuni apropriate. Numai oraşul Bucureşti prin *„legea pentru crearea unei Case a Lucrărilor Oraşului"* din 1895 urmărea în spiritului ei, şi mai apoi şi prin regulamentul legei făcut în anul 1908, formaţiunea unui serviciu autonom şi cu consiliu de administraţie pentru exploatarea sistematică a proprietăţilor comunale în vederea realizărei unei politici funciare pentru sistematizarea oraşului, pe baza unui plan complect de amenajare.

8. De aci decurge şi lipsa unei linii fixe de conducerea în ce priveşte adunarea fondurilor din care se fac cumpărăturile de bunuri imobiliare sau se plătesc exproprierile. In cele mal multe oraşe ale ţărei, puţinele achiziţii ce se fac se plătesc din fondurile bugetare disponibile, rare ori din împrumuturi, din care unele (sume mai mici) se acordă şi de *„Crditul comunal şi judeţean"*. In oraşul Bucureşti s'a procedat deseori în trecut (înainte de războiu) la plata exproprierilor din fonduri realizate din împrumuturi sau emisiuni de obligaţiuni pe baza sus citatei legi a Cassei Lucrărilor Oraşului, obligaţiuni a căror dobânzi şi amortismente se plătesc din aşa zisul buget al Casei Lucrărilor, separat de bugetul ordinar al Capitalei. După războiu însă asemenea obligaţiuni nu se mai pot plasa în condiţii acceptabile, aşa că s'a recurs la plata exproprierilor din diverse fonduri acordate de comună din bugetul său ordinar sau din excedente bugetare. Negreşit că în celelalte oraşe, cari nu au această legĕ specificată, totdeauna dobânzile şi amortizările au fost plătite din bugetul ordinar unde se prevedeau la capitolul cheltuelilor.

Ţinem însă a observa că în genere comunele nu au prevăzut sau cheltuit de cât sume cu totul redus pentru punerea în valoare sau utilizare a proprietăţilor fără destinaţie fixă, aşa că asemenea sume s'au acoperit mai totdeauna din bugetul ordinar. Astfel fiind, la evaluarea terenurilor ce se concedează, şi care conform legilor, trebue să se facă prin licitaţie publică, se ţine de regulă seamă numai de preţul curent al pieţei, pe care Comuna actualmente aproape nu îl poate influenţa.

* * *

9. O mare influenţă asupra politicei funciare a comunelor ar fi trebuit să aibă planurile de extensiune a lor. De fapt însă „legea pentru organizarea comunelor urbane" din 1894 nu prevede executarea de planuri de extensiune, ci numai „planuri de aliniere" în limitele existente ale străzilor oraşului. Nici aceste planuri de fapt nu au fost proectate de cât parţial, şi la puţine oraşe, deşi erau obligatorii. Numai la Bucureşti prin „legea pentru creearea unei Casse a Lucrărilor" pare că s'a intenţionat întocmirea şi a unui plan de extensiune, însă fără a se spune clar aceasta. Planul de sistematizare întocmit, şi actualmente în vigoare, s'a ocupat şi de acest lucru, însă în limita legiuirilor în fiinţă, de oarece foarte greu se putea obţine în bugete sumele trebuincioase unor chestiuni aşa de delicate şi ecunoscute de majoritate. Şi această lege este destul de incomplectă, aşa că influenţează foarte puţin asupra modului de construcţie a terennrilor virane din oraş.

De altfel, cum am mai arătat, în marea lor majoritate, oraşele din România au încă în interiorul lor destule terenuri libere de construcţii, aşa că, la drept vorbind, dacă ar fi o organizare serioasă economico-administrativă, nici nu s'ar pune pentru un bun timp problema veritabilă a extensiunei în suprafaţă a oraşelor, ci poate, a restrângerei suprafeţei lor, după anumite norme.

10. Am zis că planurile de amenajare Comunale nu puteau fi prea largi ca concepţie, de oarece cu legile în vigoare nu s'ar fi putut realiza prea mult. In adevăr legile nu dau prea multe drepturi comunei spre a constrânge pe particulari la respectarea prevederilor din planuri, şi mai ales fără a se plăti despăgubiri din cauza restricţiunei ce s'ar fi adus în folosinţa proprietăţei. Numai la construcţiile din nou se putea impune prin autorizaţie condiţii sanitare şi de siguranţă privitoare la modul de construcţie precum şi acele pentru alinierea clădirilor, expropriindu-se terenul din faţa proprietăţei; dar nu se putea impune condiţii de aşezare a clădirei de suprafaţa construită, de înălţime, sau condiţii estetice, condiţii asupra loturilor de construit ş. a. fără a se considera ca abuz faţă de drepturile în fiinţă ale proprietăţei.

www.dacoromanica.ro

Prin legea de unificare administrativă din 1925 se dau mai multe drepturi comunei în aceste chestiuni fără însă a se preciza—cum ar fi trebuit—şi asupra faptului dacă din cauza acestor restricţiuni urmează a se plăti sau nu despăgubiri proprietarilor.

11. Prin urmare, va trebui pe baza nouei legi, pusă la punct. să se revizuiasă toate planurile de amenajare sau extensiune, la oraşele unde asemenea planuri există, cu care ocazie se vor fixa (legile nu fixează încă) proporţiile exploatărilor comunale şi a celor particulare, fie pentru terenuri de construcţie, străzi sau căi publice, parcuri sau locuri de sporturi, fie pentru alte scopuri de utilitate publică.

12. Tot prin regulamentele acestei legi nouă, sperăm ca să se stabilească şi diferitele moduri de concesiuni ale terenurilor comunale: vindere, emfiteoză sau alte modalităţi, de oarece până acum sistemul cel mai utilizat a fost cel de vindere; în orice caz legea comunală nu prevedea nici o restricţie în această privinţă. Embaticurile noi sunt abrogate prin alte legiuiri, deşi existau mai înainte. Mai puţin încă, chestiunea plusvalutei a fost legiferată prin legea de expropriere şi nici prin noua lege administrativă nu se dă importanţa cuvenită acestei chestiuni. în legea veche pentru exproprieri se prevede scăderea cuantumului plusvalutei din indemnizaţii la exproprieri parţiale până la egalizarea indemnităţei, dar punerea în practică a acestui principiu şi-a găsit foarte rar realizarea, dacă nu chiar de loc.

13. Prin noul proect de lege, special pentru organizarea Bucureştiului, proect care însă nu este legiferat, s'a prevăzut în principiu dreptul de pretemnţiune al comunei asupra ori căror imobile din cuprinsul oraşului în caz de întreţinere; dar tocmai această prevedere a ridicat unele proteste fiindcă chestiunea încă nu este just înţeleasă de populaţiune, şi mai trebue desbătută încă mult spre a se convinge de avantajele generale ale acestui principiu, S'ar fi putut însă prevedea pretemnţiunea pentru terenurile ce comuna însăşi le vinde, dar aceasta nu s'a practicat deloc până acum.

14. Din cele arătate până aici rezultă minima influenţă pe care organizaţia actuală a comunelor o poate avea asupra condiţiilor locuinţelor eftine. Comunele nu execută de loc locuinţe eftine, ci acestea sunt lăsate la concurenţa între particulari.

15. Numai în Bucureşti s'a căutat puţin a se influenţa pentru a se încuraja construcţia de locuinţe eftine pe două căi: *a*) prin înfiinţarea societăţii comunale de locuinţe eftine (capital comunal şi particular); *b*) prin prevederea spre periferie în planul de amenajare a oraşului de cartiere de locuinţe eftine. Această prevedere pe eartiere însă, nu are un caracter coercitiv, adică în sensul de a se impune în acele regiuni numai construcţii de locuinţe eftine, ci numai în sens facultativ, adică se admite a se construi şi locuinţe de valori mai reduse cu exigenţe mai puţine, eliminând numai construcţiile pentru industrii insalubre.

In câteva oraşe din Transilvania (Temişoara, Cluj, Arad ş. a.) s'a procedat asemenea la specializarea cartierelor din punct de vedere constructiv, însă fără avea o legiuire precisă în aceste vederi.

16. Evident politica comunală ar fi putut avea o înrâurire asupra locuinţelor eftine, dacă măcar cu terenurile pe care comunele le vindeau ar fi făcut o discernare în acest sens. Nu s'a făcut însă, de oarece la fixarea preţurilor la vânzări nu s'a ţinut seamă ca să se fixeze prin contracte şi modul de utilizare (locuinţe de lucrători, vile, magazine, uzine ete.) al terenului ci a lăsat liberă concurenţa, după cum am arătat mai sus.

17. Dealtfel siuaţia terenurilor în oraşele româneşti este actualmente astfel, că prea multele restricţiuni asupra proprietăţei ar distruge cu totul şi puţinul credit existent şi deci s'ar construi şi mai greu, fiindcă repet, nu terenurile lipsesc în oraşele României, ci capitalurile eftine care să ajute construcţia.

18. Am spus mai sus că este o lipsă de organizare a creditului, atât al statului cât şi al comunelor pentru locuinţe, şi de aici şi toate inconvenientele semnalate mai sus. Se spera o activitate mare după războiu, care s'a atenuat mult din cauza greutăţilor financiare, încât a oprit şi organizarea unei politici financiare comunală în vederea locuinţelor eftine. Comuna Bucureşti a început organizarea unui credit alături de Ministerul de Interne, dar numai pentru locuinţele ce funcţionarii acestor administraţiuni îşi fac pentru uzul lor. Orice organizare mai în mare este necesară şi chiar uşoară când există o activitate dar nu o doreşte nimeni şi chiar se opune ei, când activitatea generală e redusă, iar preocupările au alte tendinţe. Toate preocupările sunt acum pentru găsirea mijloacelor financiare care să dea putinţa ca munca să se desfăşoare în măsura cuvenită.

Prof. Ing. şef C. I. SFINŢESCU
Directorul general al Casei Lucrărilor oraşului Bucureşti

www.dacoromanica.ro

MARILE AGLOMERAŢIUNI

Problemele juridice şi administrative rezultând din extensiunea comunelor vecine şi din încorporarea la centrele mari urbane

Pe ordinea de zi a congresului internaţional al oraşelor, ce se va ţine la Paris la 28 Septembrie la 4 Octombrie 1925, figurează la capitolul „*Studii şi discuţii*" şi chestiunea având titlul de mai sus, propusă de d-l *H. Sellier*, raportorul general şi Secretarul General al acestui congres (Nouvement Communal Français, 21 Martie 1925, pag. 29).

D-l H. Sellier urmărind să sintetizeze într'un document general raporturile din diferite ţări şi să tragă concluziuni precise, ne vom sili, în cele ce urmează, să dăm câteva indicaţiuni privitoare oraşelor mari din România, fără a avea însă pretenţiunea unei informări precise ştiinţifice, care lipseşte aproape complect la asemenea chestiuni în ţară la noi.

Pentru a incadra cercetările noastre, trebue dela început să ne formăm ideile asupra noţiunei de „*mare aglomeraţiune*", căutând caracteristica fizică a unei asemenea aglomeraţiuni.

Mărimea unei aglomeraţiuni (oraş), poate fi apreciată, după *suprafaţa de teren* ce o ocupă şi după *numărul populaţiei* ce o formează. Sunt oraşe mari, cari ocupă suprafeţe mari de terenuri, fără a avea o densitate mare de populaţie, după cum sunt oraşe mari cari, fără a ocupa o suprafaţă întinsă, având o populaţie mare au o densitate mare de locuitori pe unitate de suprafaţă; în fine, alte oraşe au şi populaţie mare, şi suprafaţa mare ocupată.

Dacă judecăm deci mărimea unei aglomeraţiuni numai după aceste două elemente, *număr şi suprafaţă*, atunci evident, definiţia unei „*mari aglomeraţiuni*" ar fi uşor de dat. Totuşi şi în acest caz intră o doză importantă de apreciere, dela ţară la ţară. Astfel în Statele-Unite s'ar putea denumi „mare aglomeraţiune" oraşele cu populaţiuni mai mari de 500.000 locuitori aflaţi sub aceiaşi administraţie comunală, deşi densităţile populaţiei sunt destul de variabile; în Anglia Germania şi Franţa, s'ar putea denumi „mare aglomeraţiune", oraşele cu populaţiuni mai mari de 300.000 locuitori aflate sau nu sub aceiaşi administraţie comunală, deşi în Germania densităţile medii sunt mai mari ca în Franţa. In România „mare aglomeraţiune" putem denumi un oraş cu o populaţie mai mare de 100.000 ocuitori aflaţi sub aceiaşi administraţiune comunală, de oarece oraşele noastre sunt mai puţin desvoltate ca cele ale apusului, au densităţi mai mici, şi numărul oraşelor e mult mai redus. După o astfel de apreciere, numai oraşele Bucureşti (800.000 locuitori), Chişinău (375.000 locuitori), Cernăuţi (140.000 locuitori), Temişoara (104.000 locuitori), Cluj (100.000 locuitori), Iaşi (150.000 locuitori), Galaţi (300.000 locuitori), Brăila (125.000 locuitori), s'ar putea numi „mari aglomeraţiuni" [1]).

Dar un alt factor şi mai important, mai ales acum în epoca modernă, intervine şi trebue luat în considerare la clasarea aglomeraţiunilor. Acest element este *mişcarea populaţiei* interioară şi exterioară oraşului, cu variaţiunile ce această mişcare procură în numărul populaţiei şi suprafaţa ocupată de populaţie. O mare aglomeraţiune are caracteristica unei *intense* şi *permanente mişcări a populaţiei*. Acest fenomen, pe care îl întâ nim numai la marile aglomeraţiuni, constitue unul din elementele care ne furnizează definiţia „marei aglomeraţiuni" şi dă naştere la o serie de probleme de cea mai mare importanţă pentru viaţa aglomeraţiunei. Evident că nu trebue să considerăm factorul „mişcare" izolat în aprecierea noastră, ci în strânsă corelaliune cu celelalte două elemente: număr şi suprafaţă.

Considerând aşa dar din aceste trei puncte de vedere oraşele României am putea privi ca mari aglomeraţiuni oraşele; Bucureşti, Cernăuţi, Temişoara, Galaţi şi chiar Constanţa.

Intr'adevăr în aceste oraşe observăm o continuă concentrare urbană şi un continuu aflux de populaţie care cată a se stabili dincolo de limitele administrative ale oraşelor, forţând oraşul metropolă să şi extindă limitele zonei sale de influenţă administrativă.

Chiar la noi în ţară însă, această extensiune nu prezintă la toate marile aglomeraţiuni acelaşi aspect, ci vom deosebi două aspecte de ordin administrativ şi două aspecte de ordin economic. Din punct de vedere administrativ constatăm, fie o creştere a mai multor aglomeraţiuni vecine, tinzând la unificarea lor teritorială şi economică (precum cartierele oraşului Timişoara), fie mai deseori (în vechiul regat) o creştere a oraşului metropolă pe zone mai mult sau mai puţin concentrice, uneori chiar tantaculare, tinzând a îngloba comunele mai mici vecine, care altă dată aveau o viaţă mai mult sau mai puţin independentă economică (cum ar fi cazul oraşului Bucureşti).

Din punct de vedere economic, găsim aspectul extensiunei sub regim capitalist (mai ales în provinciile de apus ale ţărei şi în special oraşul Timişoara) şi aspectul extensiunri sub regimul micei proprietăţi (mai

[1]) Populaţiile sunt luate din Monitorul Uniuni Oraşelor care (Noembrie 1923).

www.dacoromanica.ro

ales în vechiul regat, ca tip oraşul Bucureşti), care este mult mai răspândit.

Desigur că, dacă extensiunea capitalistă are loc sub un regim administrativ organizat, dificultăţile financiare fiind mai reduse sub acest regim, şi rezultatele extensiunei din punct de vedere hygienic, de circulaţie şi chiar estetic, vor fi mai favorabile ca cele ce se obţin de regulă sub regimul micei proprietăţi, şi de aceia sub regimul capitalist în primul rând interesele materiale dau inbold oraşului metropolă să procedeze la extinderea puterei administrative şi peste oraşele satelite.

Desvoltarea oraşului Timişoara în mod aşa de egal este datorită regimului capitalist ce prepondereză în acest oraş în toate cartierele lui: Cetatea, oraşul Fabricelor, Elisabeta, Carol şi Mihai. In asemenea oraşe desvoltate cam egal economiceşte, deşi de cele mai multe ori interesele sanitare, de comunicaţie şi chiar cele economice reclamă o unitate administrativă, totuşi această concentrare reuşeşte foarte greu din cauza independenţei lor financiare: resursele bugetare ale acestor comune satisfac nevoile lor şi fiecare comună este zeloasă de situaţia sa financiară spre a primi o disolvare a individualităţei ei şi o subordonare a intereselor lor faţă de interesele generale şi comune. De aceia la comunele egal desvoltate în Germania s'a recurs la legea din 1911 „Zweckverbandgesetz" pe când în vechiul regat român, abia s'a menţionat ideia de *„asociaţie a comunelor"* pentru un *anumit scop.* (art. 172 din legea de organizare a comunelor rurale pusă în aplicare dela 1 Iulie 1908).

Desvoltarea oraşelor sub regimul micei proprietăţi răspândită mai ales în vechiul regat, dă naştere la o mai mare inegalitate din punct de vedere economic în diversele cartiere ale aglomeraţiunei, indiferent dacă extensiunea aglomeraţiunei se face în jurul metropolei în sens centrifug sau între mai multe aglomeraţiuni vecine. In asemenea desvoltări cartierele tind spre o specializare mai distinctă, iar populaţia cu resurse restrânse în mod automat se concentrează în cartiere mizerabile, unde lipsa instalaţiunilor şi supravegherilor costisitoare lasă liberă desvoltarea locuinţelor improvizate cu cheltuelile cele mai reduse. Evident că în asemenea cazuri problemele cele mai dificile ce se pun sunt cele de ordin financiar, şi din aceste isvoresc apoi şi dificultăţile administrative relative la încorporarea sau administrarea autonomă a acestor formaţiuni pe care administraţiile regiunilor mai înaintate economiceşte le consideră ca nişte excrescenţe nedorite şi chiar dăunătoare lor.

In special în oraşul Bucureşti această extensiune a constituit de pela 1870 încoace o continuă şi acută problemă, care a fost privită şi uneori şi tratată cu destulă stângăcie. Găsim chiar o preocupare de modul de extindere al Bucureştiului încă sub *Vodă Hangerli* care la 4 Februarie 1798 a dat „pitac autorităţilor în „drept să întocmească *gardurile din jurul* Bucureşti-„lor....; să oprească zidirea de case peste hotarul o-„raşului. Iar la 12 Mai acelaşi an, Marele Vornic al „obştiilor obţinu autorizarea ca să revizuiască hotarele „Bucureştiului ca să nu se mai poată întinde oraşul".

Regulamentul organic (1832) s'a ocupat din nou de întinderea oraşului Bucureşti, care era prea întins pentru populaţia lui şi a dispus „ca de acum înainte „să fie oprit fiecăruia de a face orice zidire sau „clădire afară de cuprinsul cel de acum al oraşului „ale cărui semne sunt cele următoare"..... (aproximativ limitele administrative păstrate până la legea de mărginire a oraşului Bucureşti din 1894).

Prin urmare vedem că autorităţile erau contra extensiunei Capitalei, care se făceau netăgăduit în condiţii neacceptabile chiar pe vremea aceia. De aceia s'a încercat sistemul de oprire a construcţiilor dincolo de limita oraşului, care ar fi urmat să fie realizate prin garduri. Aceste măsuri şi legiuiri nu au dat roade, căci după 1870 s'a propus chiar executarea de şanţuri ca la cetăţi spre a se pune stavilă întinderei peste măsură a oraşului, cu care şanţuri în acelaşi timp să se obţină şi asanarea bălţilor înconjurătoare, să împiedice contrabandele şi să servească în scop strategic în timp de războiu. Şanţul ar fi urmat să fie prevăzut cu lucrări de artă şi pavat pe fundul lui. Costul, inclusiv ezproprierile, s'ar fi ridicat la 1.291.000 lei. In timpul primariatului *Câmpineanu* chiar se încheiase o convenţie cu Ministerul de Răsboi în acest scop, însă lucrarea nu s'a mai executat iar oraşul s'a întins mereu, din cauze economice, pe care nici o măsură de acest ordin nu caută a le influenţa.

După 1881 s'a luat în cercetare ceva mai amănunţită chestiunea extinderei oraşului Bucureşti şi anume în raport şi cu o sistematizare (amenajare) a oraşului. S'a căutat deci staţornicirea centurei oraşului prin şosele largi de comunicaţie cu un circuit de circa 22 klm. Alt lanţ de bulevarde interioare urma să separe oraşul în 2 zone: zona centrală care să se îngrijească mai mult şi zona mărginaşe unde lucrările să se restrângă la strictul necesar.

Lesne de înţeles că nici asemenea măsuri nu puteau da rezultate mai bune ca cele propuse în epocile precedente, de oarece ele erau de fapt aceleaşi: o simplă delimitare topografică iar nu una economico-administrativă.

De aceia în 1894 sub primariatul *Nicolae Fllipescu* Bucureştiul se întinsese de fapt peste acele şosele înconjurătoare până în lacurile nordice, iar la sud până la cimitirul Şerban-Vodă (Şoseaua Bucureşti-Oltenita), la apus până în Grozăveşti, tinzând a se contopi cu satele vecine, precum Dudeşti, Şerban-Vodă, Militari, Băneasa, Herăstrău, Colentina, Pantelimon.

www.dacoromanica.ro

Mai grav era faptul că resursele financiare erau insuficiente chiar nevoilor orașului central, deși mai bine situat economiceşte, cu atât mai puțin se putea ajuta din ele și aceste noi aglomerațiuni ce creșteau aderente metropolei, fără conducere și supraveghere administrativă locală deci la voia întâmplărei și în condițiile cele mai mizerabile sanitare, economice, estetice.

De atunci aceste crize s'au accentuat și s'au format două curente în opinia publică: unul pentru anexarea la metropolă a acestor neoinformațiuni periferice, (mai mult pentru oprirea și supravegherea desvoltarei lor, decât pentru ajutorarea lor); alt curent pentru organizarea acestor formațiuni ca aglomerațiuni autonome.

In 1895 s'a găsit mai nimerit adoptarea primei păreri, și prin *„legea de mărginire a orașului Bucureşti"* din acel an, s'a căutat a se obține oprirea extensiunei pe trei căi: a) delimitarea legală din punct de vedere administrativ a orașului înglobându-se și aceste neoformațiuni; b) supunerea la taxe superioare și condiții technice mai grele de construcție în aceste neo-aglomerațiuni (ocolul IV) spre a se opri desvoltarea lor mai departe; c) prescrierea unei politici funciare a orașului prin cumpărarea de terenuri în aceste zone; prin urmare condiții fiscale și polițienești asupra construcțiilor și începutul unei politici funciare. Nici o măsură economică mai aprofundată, nici o măsură de organizație administrativă specială.

In legea nouă administrativă din 1925 nepusă încă în aplicare, la cap. X, prin organizarea comunelor sub urbane se face un pas înainte, dar nu suficient (art. 84—92).

De aceia în această lege, care de altfel nu a fost cu stricteţe observată, care de altfel nu a dat roadele așteptate, și de atunci încoace extensiunea în suprafață dacă a fost mai puțin rapidă, desvoltarea densității populației în aceste zone periferice s'a făcut în schimb pe o scară mai mare. Pe aceiași scară însă în aceste zone periferice a crescut și starea de insalubritate și lipsa de estetică, cu toate sforțările, rămase aproape complect platonice ale administrației comunei Bucureşti.

Mai rămăsese puțin pela 1894 ca orașul București să se unească topografic cu comunele rurale vecine, cari la rândul lor creșteau și ele. Acest fenomen s'a observat și la alte orașe ale vechiului regat și de aceia în „legea de organizare a comunelor rurale" din 1908 s'a prevăzut la art. 1 formarea *de comune suburbane* într'o zonă pe 3 km. distanță de orașe, iar la București până la 10 km. (centura de fortificații) care, conform art. 62 din aceiași lege vor trebui să întocmească regulamente speciale de hygenă, edilitate și poliție rurală de comun acord cu comunele urbane limitrofe.

Cu toate că la București unirea teritorială este de fapt făcută ca și cea economică, regulamentele menționate nu și-au găsit realizarea și nici alte măsuri administrative și economice nu s'au luat ca situația neadmisibilă anterioară să fie ameliorată, dacă nu înlăturată cu totul. Impărțirea pe sectoare a Capitalei din 1909 nu a dat rezultate apreciabile. Astfel că aceste zone periferice unificate cu așa zisele *comune sub-urbane*, au o situație sanitară din cele mai rele.

Din cele arătate până aici apar îndreptățite nemulțumirile actuale atât ale administrației cât și ale administrațiilor. Administrația este în neputință a găsi resursele financiare ca să facă față nevoilor crescânde, ale extensiunei periferice, iar administrații sunt nemulțumiți că starea lor sanitară este în continuă înrăutățire iar mijloacele lor nu pot satisface exigențelor. Și acum dar, stau față în față două opinii: a) extinderea administrațiunei directe a Capitalei și asupra comunelor sub-urbane vecine, sau b) autonomatizarea parțială a acestor Comune față de orașul București. In ambele tabere însă un progres este realizat față de trecut și anume, în ideea că în ambele cazuri o lucrare de coordonare cu metropola este necesară și că numai simpla organizare administrativă, fără cea economică, nu poate duce la rezultate bune.

In ultimul proect de lege întocmit pe convingerile d-lui Dr. I. Costinescu Președintele Comisiunei Interimare a Capitalei, pentru organizarea administrativă a zonei Bucureștiului până în centura de fortificații, se admite concepția unei descentralizări administrative a zonelor periferice, sub tutela metropolei, care să devină cu totul autonomă, spre deosebire de celelalte aglomerațiuni ale țarei cari rămân sub tutela statului (Ministerului de Interne).

La baza acestei idei rezida dorințe de a lăsa periferia și comunele sub-urbane să se dezvolte pe propriile puteri, după un plan general de coordonare a acestei zone, venindu-se însă în ajutorul lor financiar în lucrările mari de interes general. Extensiunea neprielnică în suprafa a va fi oprită tot prin creare de zone „non aedificandi" transformate în zone de cultură agricolă și de pomicultură intensivă pentru ușurarea traiului, dar se va căuta în schimb o mai rațională utilizare a solului cuprins în zone de construcție a fiecărei regiuni din aglomerație.

Totuși aceste măsuri de ordin administrativ nu vor fi nici de astă dată suficiente, dacă nu se va căuta pe de o parte, după cum spuneam și în 1919 în studiul meu „Bucureștii în viitor" (pag. 22) să se sprijine prin toate mijloacele ridicarea nivelului economic al populației periferice, și nu se va organiza pe de o parte, pe noi baze Creditul Funciar Urban și societățile de construcțiuni eftine la care statul să intervină cu un ajutor efectiv.

Nu trecem cu vederea a spune că descentralizarea administrativă a comunelor pendinte de București, trebue să fie cât mai reală și în special aceia finan-

www.dacoromanica.ro

ciară (la venituri şi cheltueli) : bugetele ordinars se vor bucura chiar de autonomie ; iar bugetele extraordinare, se vor alcătui în comun pentru toată zona Bucureştilor potrivit programului financiar şi de lucrări de interes comun.

Sperăm că un asemenea proect va deveni lege cât mai curând pentru oraşul Bucureşti pentru a nu sosi timpul când îndreptarea greşelilor trecutului va deveni foarte costisitoare.

Profesor Inginer Şef *C. I. Sfinţescu*
Director General al Cassei Lucrărilor
Oraşului Bucureşti

www.dacoromanica.ro